



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI nº 1.003, de 2019

“Cria o Programa Nacional de Apoio ao Financiamento da Segurança Pública (Prosusp) e dá providências correlatas.”

Autor: Deputado José Airton Félix Cirilo

Relator: Deputado Paulo Ganime

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.003, de 2019, de autoria do Deputado José Airton Felix Cirilo, trata da criação do Programa Nacional de Apoio ao Financiamento da Segurança Pública (Pro-susp) e de providências correlatas.

O Pro-susp visa especialmente captar e canalizar recursos para os órgãos de segurança pública relacionados no art. 144 da Constituição, para órgãos públicos assemelhados e para projetos de pessoas físicas e instituições privadas, visando os objetivos que especifica.

O Projeto estabelece renúncia de receita de “parcelas do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, a título de doação ou patrocínio, tanto diretamente aos fundos mencionados no art. 3º, quanto no apoio direto a projetos apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas com o fito de melhorar a segurança pública”, atendidos os critérios nele estabelecidos.

O Projeto também prevê que a União estimulará a institucionalização de Conselhos de Segurança Pública nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, cria a Comissão Nacional de Incentivo a Apoio ao Financiamento da Segurança Pública (Conasusp), determina que a Senasp estabelecerá um sistema de premiação anual que reconheça as contribuições mais significativas para a área e institui comenda denominada Ordem do Mérito da Segurança Pública Comunitária.





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Em relação aos aspectos orçamentários e financeiros, o Projeto determina que o Poder Executivo deverá promover a adequação do que propõe às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, discriminando, “na Mensagem ao Congresso Nacional, o total da renúncia fiscal e correspondente cancelamento de despesas orçamentárias”.

Tendo sido apreciado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), o PL 1.003/19 foi aprovado, com emenda, para incluir os oficiais de justiça, nos termos do parecer do relator, Deputado Fábio Henrique.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do mérito e preliminarmente a este, examinar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 1996, que *"estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira"*.

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como compatível:

"a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual."

Além da Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual:

"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação."

No que tange especificamente à legislação orçamentária da União, necessário observar especialmente o disposto nos arts. 124 a 136 da Lei nº 14.194, de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, LDO-22), valendo destacar o que determina o caput do art. 124, conforme a seguir:

"Art. 124. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no [art. 59 da Constituição](#), que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário- financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes."

Além de não estar acompanhado dos demonstrativos exigidos pelo citado art. 124 da LDO-22, o projeto também não atende aos demais artigos do Capítulo IX da LDO-22, notadamente ao não apresentar avaliação quanto à redução de receita (arts. 5º e 12 do PL) e à criação de despesa (art. 19 do PL).

Os citados dispositivos da LDO-22 devem ser observados em conjunto com os arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que tratam também de critérios para a concessão de benefícios tributários e da criação de despesas. No mesmo sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) exige a apresentação de estimativas de impacto orçamentário e financeiro:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Todos os requisitos fiscais e orçamentários anteriormente mencionados e não demonstrados, ou não atendidos pela proposta, são necessários pois, apesar de ter objetivos similares aos do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), instituído pela Lei nº 13.675, de 2018, o PL nº 1.003/19 propõe que o sistema funcione de forma consideravelmente diferente.





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O Pro-susp, nos moldes propostos pelo PL nº 1.003/19, propõe o custeio das ações a partir de fundos já existentes, quais sejam, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar nº 79, de 1994; o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído pela Lei nº 10.201, de 2001; o Fundo Nacional Antidrogas (Funad), criado pela Lei nº 7.560, de 1986; e o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol), instituído pela Lei Complementar nº 89, de 1997.

Para utilizar esses recursos, seria necessário que o projeto ajustasse a legislação de cada fundo para adequá-las às finalidades do Pro-susp. Registre-se que o Funpen e o Funapol são instituídos por lei complementar e seria necessário, portanto, lei complementar para alterá-las.

A título de exemplo, a Lei do Susp prevê a utilização de recursos do FNSP, ao passo que a Lei nº 13.756, de 2018, que criou o FNSP, atrela a utilização de seus recursos à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), política criada pela Lei do Susp. Vemos que a legislação se comunica para atingir um determinado fim.

Embora o PL nº 1.003/19 não preveja a revogação do Susp, entende-se que o Pro-susp e o Susp se sobrepõem e, neste sentido, o Pro-susp substituiria o Susp. Entretanto, não consideramos que as estratégias do Pro-susp representem um avanço em relação ao que já existe com o Susp.

Reconhecemos que há um avanço, e neste ponto consideramos a proposta meritória, quanto à proposta prevista no art. 5º e demais dispositivos afetos, de “incentivar projetos voltados para melhorar a segurança pública, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, a título de doação ou patrocínio, tanto diretamente aos fundos mencionados no art. 3º, quanto no apoio direto a projetos apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas com o fito de melhorar a segurança pública”.





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Esse mecanismo de destinação de recursos do imposto sobre a renda para custeio de política pública da escolha do contribuinte é o mesmo mecanismo utilizado na Lei de Incentivo ao Esporte, a Lei nº 11.438, de 2006; e na Lei do Audiovisual, a Lei nº 8.685, de 1993.

Em ambos os casos, a legislação estabelece o período em que a política de incentivo vigorará, sem prejuízo de eventuais prorrogações. No caso da Lei de Incentivo ao Esporte, após duas prorrogações, a política permanecerá vigente até o ano de 2022, e no caso da Lei do Audiovisual até 2024.

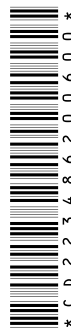
Outra exigência na utilização deste mecanismo é o detalhamento da incidência e seus limites. Na Lei de Incentivo ao Esporte, por exemplo, “poderão ser deduzidos do imposto de renda devido, apurado na Declaração de Ajuste Anual pelas pessoas físicas ou em cada período de apuração, trimestral ou anual, pela pessoa jurídica tributada com base no lucro real” dentro dos limites para pessoa jurídica, de 1% (um por cento) do imposto devido, e pessoa física, de 6% (seis por cento) do imposto devido.

Vejamos as previsões do PL nº 1.003/19 a respeito do mecanismo de destinação de recursos do imposto sobre a renda para custeio de política pública:

“Art. 5º Com o objetivo de incentivar projetos voltados para melhorar a segurança pública, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, a título de doação ou patrocínio, tanto diretamente aos fundos mencionados no art. 3º, quanto no apoio direto a projetos apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas com o fito de melhorar a segurança pública, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos nesta lei.

§ 1º Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados, previamente aprovados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública ou declinatário previsto no § 1º do art. 6º, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de doações e patrocínios.”

A falta de regramento a respeito do tempo em que a política vigorará e a forma como incide sobre o imposto não são previsões meramente formais. Não seria





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

possível simplesmente apontar uma vigência por cinco ou dez anos. Da mesma forma que não seria possível simplesmente reproduzir os percentuais praticados na Lei de Incentivo ao Esporte.

A ausência dessas previsões possui repercussão prática de problemas que as normas fiscais e orçamentárias combatem: a edição de normas com impacto financeiro e orçamentário sem seu devido levantamento.

Para inclusão dos dispositivos no projeto que regulamentem o prazo de vigência e forma de dedução do imposto sobre a renda e para que constem os documentos que devem acompanhar um projeto como essa finalidade demonstrando os impactos financeiros e orçamentários, seria necessário estudo detalhado elaborado entre os parlamentares envolvidos no projeto e os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela matéria, no caso o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Economia.

A título ilustrativo, estamos tratando aqui de informações como as estimativas com as destinações, qual o impacto nas contas públicas, se essa política se ajusta ao Plano Plurianual. São informações indispensáveis ao projeto e que, como visto, depende da atuação junto ao Poder Executivo.

Adicionalmente, a criação do Conasusp (art. 18) e a criação de premiação anual (art. 19) indicam também aumento de despesa a cargo da União. Ao tempo em que tais ações teriam implicações orçamentárias, também os dispositivos que as criam não são acompanhados de estimativas e medidas de compensação previstas na legislação citada.

Em que pese o projeto determine, em suas disposições finais (art. 22), que o Poder Executivo deva promover a adequação do Projeto às diretrizes orçamentárias, tal determinação não afasta a necessidade de demonstração pelo proponente e a consequente deficiência do Projeto no cumprimento dos dispositivos da legislação orçamentário-financeira citados.





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Já em relação ao Plano Plurianual 2020-2023, importante notar que o PPA 2020-2023 não prevê a intercorrência de “Gastos Tributários” no âmbito do programa de segurança pública (Programa 5016 – Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento). Assim, indica que o planejamento governamental não contempla esse tipo de iniciativa no programa orçamentário que comporta as ações de segurança pública.

Nesse contexto, identifica-se não apenas incompatibilidade com a LRF e LDO/22, mas também com o PPA 2020-2023.

Sob a perspectiva da segurança pública, reconhecemos a importância e o mérito da proposta, mas no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, os vícios do PL nº 1.003/19 não são meramente formais. Viabilizar uma política como o Susp ou o Pro-susp não é fácil e deve ser feita da forma mais embasada e rigorosa possível, para ter a chance de alcançar o objetivo final de ser aprovada em lei.

Consultamos o MJSP a respeito deste projeto, recebido pela Coordenação Geral de Estratégia em Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública, no bojo do processo SEI nº 08020.004060/2021-16, oportunidade que foi elaborada a INFORMAÇÃO nº 77/2021/DIAL/CGESP/SENASP, a qual apresentou as seguintes considerações:

3. Considerando que a questão apresentada é vinculada as competências de unidades finalísticas, foi consultada a Diretor de Ensino e Pesquisa-DEP da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública, que se manifestou através do DESPACHO Nº 541/2021/DEP/SEGEN/MJ (15068763), trazendo em seu texto a seguinte manifestação acerca do pleito encaminhado:

"Em atenção a questão levantada, o texto não apresenta evolução em comparação aos programas em andamento. Ressalte-se que de acordo com a Lei nº 13675/2018 - Lei do Susp, o apoio financeiro deverá ser destinado aos órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, relacionados no parágrafo 2º do artigo 9º da lei. Ademais, o projeto de lei desvia dos objetivos descritos no artigo 6º da Lei do Susp" (grifei)

Assim, considerando os vícios financeiros e orçamentários delineados neste parecer e considerando que sob a perspectiva da segurança pública o Pro-





CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

susp não representa avanço frente ao atual Susp, segundo o próprio Ministério responsável pelo programa de mesma natureza, não consideramos que o PL nº 1.003/19, mereça prosseguir.

Diante dos motivos expostos, voto pela INADEQUAÇÃO orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 1.003, de 2019, e pela INADEQUAÇÃO da emenda aprovada na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, ficando prejudicada a análise quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em de maio de 2022.

Deputado Paulo Ganime

Relator

